



La ayuda ampliada

José Manuel Albares *

Tema: El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) ha publicado recientemente su Informe 2003 que ofrece una fotografía de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mundial. La cifras y las perspectivas del informe, unidas al logro de los Objetivos del Milenio nos ofrecen una visión de futuro de cómo evolucionará la AOD y cómo puede participar España en ese escenario, que para nuestro país vendrá marcado también por la ampliación de la UE.

Resumen: El Informe 2003 del CAD indica un incremento progresivo, tras varios años de estancamiento, de la ayuda al desarrollo mundial. La AOD aumentó un 7% en términos reales en el 2002. La media actual supone un 0,23% del PNB y el volumen total de ayuda alcanza los 58.300 millones de dólares. Actualmente, el CAD establece una evolución previsible de la ayuda a lo largo de los próximos años con la perspectiva de las proyecciones 2006 y el logro de los Objetivos del Milenio. España deberá combinar el incremento de su ayuda con la perspectiva de los Objetivos del Milenio. Todo ello en un contexto de ampliación de la UE y del CAD.

Análisis: *Análisis de la ayuda al desarrollo y previsiones para el año 2006*

Situación y perspectivas de la AOD mundial

Actualmente, la media en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para los países miembros del G7 es del 0,20% del PNB; siendo Francia el primero del Grupo G7 con un 0,38% del PNB. Para los países de la UE esta media aumenta hasta el 0,35%. Este año, además, 5 países superan el 0,7%: Dinamarca (0,96%), Noruega (0,89%); Suecia (0,83%); Países Bajos (0,81%) y Luxemburgo (0,77%). Una vez más, la suma de las aportaciones de los países de la UE supone el 51% del total del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

En el ámbito multilateral, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE se afirma como el órgano más representativo en relación a la ayuda oficial al desarrollo. Los 22 miembros del CAD aportan el 95% de la AOD mundial.

Las proyecciones del CAD para 2006 se centran en una AOD de 73.800 millones de dólares, es decir, en un aumento de 18.600 millones de dólares respecto a 2002. Si analizamos esa evolución país a país, vemos que la mayor parte del aumento vendrá de

* José Manuel Albares

Consejero en la Embajada de España ante al OCDE y Delegado español en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE

5 países: EEUU (6.200 millones dólares), Alemania, el Reino Unido, Francia e Italia. El total esperado de la UE alcanzará los 9.700 millones de dólares.

El informe del CAD sitúa a España con una AOD del 0,26% en 2002, subrayando que buena parte de la misma se concentra en Iberoamérica y en países de renta media. Sería recomendable que en los próximos años España alcance al menos la media de la UE guiándose por los Objetivos del Milenio.

Tendencias observadas en la AOD mundial

División por países beneficiarios

Un análisis sistemático del Informe del CAD indica un aumento de la ayuda recibida por los países que se considera que aplican políticas saludables. Se mantiene estable el reparto entre la ayuda recibida por los Países Menos Adelantados (30%) y los países considerados como de renta media (30%). Entre estos últimos se encuentran la India y China.

No se observa ningún tipo de concentración de la ayuda; es decir, que un determinado donante se limite a unos pocos países beneficiarios. Sí se observa que la ayuda dedicada a África, tras unos años de fuerte incremento, apenas sube. La dificultad de canalizar esta ayuda a países en conflicto se presenta como la causa principal de lo anterior.

División por sectores

Se confirma la importancia creciente de los sectores sociales y de los programas ligados a la gobernabilidad en la ayuda bilateral de los miembros del CAD. Además, en los sectores de la Salud y la Educación, la parte correspondiente a los servicios de base ha crecido considerablemente desde 1996. Actualmente representa el 25% de las ayudas a la Educación y el 25% de las ayudas a la Salud, tal y como el CAD había recomendado. Se observa una reducción de las ayudas a los sectores productivos siguiendo la tendencia manifestada desde 1985. El sector agrícola tiene, de hecho, un apartado especial en el Informe del CAD de este año.

División por tipos de ayuda

El 80% de la ayuda se canaliza a través de donaciones o de ayuda desligada. A su vez, la importancia relativa de la cooperación técnica tiende a aumentar respecto a la ayuda financiera. La ayuda multilateral se mantiene estable en torno al 30% aunque se produce una evolución en su composición. Crecen las partidas destinadas a la ONU y a la UE, disminuyendo las destinadas al Banco Mundial y a los Bancos Regionales de Desarrollo.

La AOD y los Objetivos de Desarrollo del Milenio: una política para España

Más allá de las cifras, en el año 2000 se aceptó una agenda para el desarrollo global que fija los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto supone que el deseable incremento de la AOD mundial y española en los próximos años debe ser algo más que un problema cuantitativo. Nuestro país debe orientar el incremento de su AOD hacia los objetivos marcados por la ONU. Para ello, debemos comprender que el desarrollo es ante todo un asunto de valores en una sociedad. Por lo tanto, seguir reforzando la democracia y el buen gobierno es prioritario. No puede haber desarrollo sin que todos tengan la oportunidad de hacer oír su voz. Esto supone un sistema judicial eficaz, partidos políticos eficientes, medios de comunicación veraces, ONG activas y libres y, sobre todo, una

división de poderes donde todos sean responsables. Este último elemento, unido al respeto de los derechos humanos y la igualdad entre hombres y mujeres son ya toda una guía que puede encauzar nuestra AOD.

Si los valores son el núcleo del desarrollo, la sostenibilidad es la base del mismo. Medio ambiente, recursos naturales y salud son los cimientos sobre los que debe reposar una política de desarrollo española con futuro. Nuestro país no puede olvidar que sin lo anterior no habrá crecimiento económico sostenible. Por tal entendemos finanzas estatales estables y transparentes, inflación controlada y baja, acceso al crédito, una deuda sostenible y una apertura suficiente al comercio y la inversión. Por supuesto, ese crecimiento sostenible debe estar dirigido por una distribución justa para que la gente pueda mejorar sus condiciones de vida. Ciudadanos sanos, bien educados y seguros (los conflictos armados son el gran enemigo del desarrollo) son los que una adecuada política de desarrollo debe buscar.

La AOD y los países candidatos a la adhesión

Es en el entorno descrito anteriormente, marcado por los Objetivos del Milenio, en el que la UE y, previsiblemente el CAD, aceptará a sus nuevos miembros. Los países candidatos a la adhesión de la UE presentan unas características específicas en su ayuda oficial al desarrollo que conviene tener en cuenta para establecer un análisis correcto de cómo puede afectar la ampliación a la UE y en, su caso, al CAD.

Estos países tienen su ayuda centrada en temas horizontales, principalmente Medio Ambiente y Derechos Humanos, y en estabilidad política y seguridad regional. Dejando de lado la reducción de la pobreza como objetivo prioritario.

Como consecuencia de lo anterior, los países candidatos y sus ONG se centran en sus vecinos, sobre los que han desarrollado un conocimiento especialmente importante y especializado. Los gobiernos de estos países prefieren apoyar la ayuda humanitaria antes que la cooperación al desarrollo, en parte, por el hecho de que los recursos financieros dedicados a AOD son limitados por una mezcla de restricciones presupuestarias, falta de voluntad política y reflejo de un limitado interés de la opinión pública por la AOD.

Además, estos Estados tienen una capacidad limitada para canalizar mayores flujos de AOD. Sin embargo, están más inclinados a utilizar canales multilaterales y el propio presupuesto de la Comisión para cooperación al desarrollo que sus propios presupuestos bilaterales.

España debe tener en cuenta, por lo tanto, el impacto que lo anterior representará para el acervo comunitario de cooperación en términos de intereses regionales y sectoriales. Pero más allá de ese matiz, se impone un replanteamiento de la cooperación a nivel UE. La coordinación, palabra muy utilizada en el mundo comunitario pero no siempre usada, se impone. Hay que evitar solapamientos de varios donantes de la UE en un país receptor. Así, habrá que empezar a diseñar estrategias comunes para países receptores específicos e incluso, representaciones conjuntas sobre el terreno. Si se consigue evitar duplicidades entre la UE y sus miembros, el beneficio será enorme para los países en desarrollo. No en vano la UE representa, entre sus miembros y la Comisión, más de la mitad de la AOD mundial.

Conclusiones: La cooperación al desarrollo española debe guiarse en los próximos años por tres elementos claves: (1) un aumento cuantitativo de la misma; (2) una búsqueda de

los Objetivos del Milenio; y, por último, (3) un planteamiento cada vez más eficaz de la cooperación a nivel europeo.

Para aumentar su AOD, España deberá destinar nuevos fondos y crear nuevos instrumentos. En ese sentido, un instrumento interesante que España puede empezar a usar es el apoyo presupuestario a los países en desarrollo. Este instrumento permite tener una visión más amplia de las políticas realmente aplicadas por un determinado país que la simple ejecución de proyectos. Si la gestión de proyectos supone una foto de la situación, la ayuda presupuestaria es toda una película. Este instrumento es especialmente relevante si tenemos en cuenta que los verdaderos actores del desarrollo son finalmente los gobiernos y las políticas aplicadas por los países receptores. Nuestra ayuda no puede sino acompañar este proceso. Sin embargo, es necesario tener información sobre el aprovechamiento que cada país hace de la ayuda y de las políticas que aplica. El apoyo presupuestario, sin duda, permite un conocimiento más amplio de la actuación de estos países que la ejecución de proyectos.

Asimismo, el logro de los Objetivos del Milenio implica una coordinación coherente de varias políticas como son la seguridad, el comercio, el medio ambiente y la salud pública. Sólo coordinando todas esas políticas se logrará un impacto significativo en el desarrollo de los países receptores.

Finalmente, la política de cooperación de la UE puede nutrirse de la experiencia y las mejores prácticas de los Estados miembros en cada terreno. España tiene un conocimiento y una experiencia muy importante que puede compartir en el seno de la UE en países denominados de renta media. Hay que evitar que estos países que, evidentemente, no han alcanzado un grado de desarrollo óptimo, sean abandonados por el mero hecho de tener unos ingresos *per capita* superiores a los PMA. A su vez, debe evitarse un enfrentamiento teórico con aquellos que defienden que la ayuda debe centrarse en los países menos avanzados, donde se concentra la pobreza. España debe esforzarse en presentar su apoyo a los denominados países de renta media, no en oposición con la ayuda prestada a los PMA, sino como dos problemas distintos y compatibles que requieren dos soluciones distintas. Así, en el caso de los PMA, nos encontramos con un problema de renta que hay que elevar. En los países de renta media, nos encontramos ante un problema de redistribución que requiere instrumentos dirigidos a la política fiscal, el refuerzo institucional, los partidos políticos y los sistemas judiciales. Es en este terreno donde España, a través de su experiencia en Iberoamérica, puede realmente aportar algo nuevo al mundo de la cooperación y a la UE.

José Manuel Albares

Consejero en la Embajada de España ante al OCDE y Delegado español en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE